HISTORIA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DEL SIGLO XX

Página|12



49

LAS PRIVATIZACIONES



El proceso de privatización en Argentina fue el más amplio y veloz de toda la región.

Staff

Director de la colección: Alfredo Zaiat

Director académico: Mario Rapoport
Coordinador: Ricardo Vicente
Colaboradores:
Andrés Musacchio
Eduardo Madrid
Hernán Braude
Agustín Crivelli
Martín Fiszbein
Pablo López
María Cecilia Míguez
Florencia Médici
Leandro Morgenfeld
Pablo Moldovan
Carolina Pontelli
Asistente de dirección: Natalia Aruguete

Director general: Hugo Soriani
Rumbo de diseño: Alejandro Ros
Diagramación: Juan Carlos Aguirre
Asistente de fotografía: Omar Chejolán
Coordinación general: Víctor Vigo

E-mail: *historiaeconomica@pagina12.com.ar*

Historia de la economía argentina del siglo XX
Mario Daniel Rapoport
1a. ed. - Buenos Aires: La Página, 2007.
16 p.; 28x20 cm.
ISBN 978-987-503-451-8
1. Investigación Periodística.
CDD 070.43
Fecha de catalogación: 03/08/2007



Roberto Dromi, detrás de Carlos Menem y el ministro Antonio Erman González, diseñó la estructura legal para la privatización de empresas de servicios públicos.

1 Marco legal y liquidación *de empresas estatales*

El gobierno de Carlos Menem, que había accedido al poder prometiendo el "salariazo" y la "revolución productiva", no tardó en alinear su política económica con lo establecido en el Consenso de Washington. Impulsó la reforma del Estado, la privatización de empresas de servicios públicos, la enajenación de las reservas energéticas, el aumento de las facilidades para las inversiones extranjeras y la liberalización del sistema financiero. De esta manera, en la década del noventa se profundizó el modelo neoliberal instaurado a partir de 1976, con el objetivo de reducir el peso del sector público en el empleo y la producción de bienes y servicios, disminuyendo también la capacidad del Estado para intervenir y regular la economía.

Uno de los principales objetivos del nuevo gobierno fue la desregulación de la economía para atraer capitales extranjeros. Para ello se desmanteló lo que quedaba del Estado de Bienestar con las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que autorizaron las privatizaciones, permitieron reformar la Carta Orgánica del Banco Central, eliminaron el "compre nacional", liberalizaron las inversiones extranjeras y suspendieron los subsidios a la industria.

La Ley de Reforma del Estado estableció las condiciones para privatizar casi todas las empresas públicas, que fueron previamente intervenidas por el Poder Ejecutivo, removiendo sus directorios y órganos de administración y cambiando sus formas societarias. Se constituyó una comisión bicameral para el seguimiento de las privatizaciones y se dispuso que cualquier privatización adicional debiera ser aprobada previamente por el Parlamento.

Tras definir este marco legal hubo dos etapas en el proceso de privatizaciones. La primera tuvo como objetivo disminuir el déficit fiscal y conseguir un mínimo control de precios para frenar la hiperinflación. Tanto el incremento de la productividad como el de la competitividad fueron metas que ocuparon un segundo plano. Una vez alcanzada cierta estabilidad de precios, en la segunda etapa se apuntó a producir una transformación del rol del Estado en la economía, priorizando al mercado como principal asignador de recursos.

El proceso privatizador tuvo varios objetivos explícitos:

◆ Equilibrar el presupuesto, reduciendo el gasto que generaban las empresas públicas.

◆ Producir ingresos transitorios a través de la venta de activos.

◆ Reducir la deuda externa permitiendo a los compradores pagar una parte con títulos públicos.

◆ A mediano plazo, se esperaba eliminar las distorsiones e ineficiencias de las viejas empresas estatales, favorecidas por actuar en mercados protegidos.

◆ Lograr cierta previsibilidad económica, sustra-

yéndole al Estado la capacidad de provocar esas "distorsiones".

◆ Favorecer el funcionamiento de los mecanismos de regulación internos.

◆ Incrementar las inversiones privadas.

La política privatizadora del menemismo apuntó a introducir cambios estructurales de corte neoliberal en la conducción económica. A diferencia de lo sucedido en otros países con procesos similares, el caso argentino fue presentado como una manera de disminuir el endeudamiento externo y posibilitar, simultáneamente, que la banca extranjera y las empresas transnacionales se asociaran con grupos económicos locales para dirigir las compañías más rentables y de mayor valor estratégico.

Las primeras privatizaciones, efectuadas a un ritmo extremadamente acelerado, estuvieron a cargo de Roberto Dromi, ministro de Obras y Servicios Públicos, y de María Julia Alsogaray, nombrada interventora de ENTel. La telefónica estatal fue la más importante enajenación de un activo público en ese período. La velocidad del proceso frustró la posibilidad de sanear las empresas paulatinamente, lo que hubiera permitido su valorización. Tampoco se fijaron garantías para que funcionaran en un futuro mercado abierto y competitivo, ni se concretó la reserva por parte del Estado de un porcentaje de las acciones para establecer un control sobre esas compañías. Ese proceso dio lugar a escandalosos casos de corrupción que involucraron a numerosos funcionarios. En esas condiciones, en 1990 ya se habían vendido Aerolíneas Argentinas, la telefónica ENTel, las petroquímicas Polisur, Petropol e Induclor y los canales de televisión 11 y 13, además de otorgar las concesiones de peajes de rutas nacionales.



Carlos Menem y el ministro Eduardo Bauzá. Durante su gobierno se enajenaron activos sociales acumulados por generaciones de argentinos.

Antes de realizar esas transferencias al sector privado se elevaron fuertemente las tarifas, perjudicando a los usuarios y garantizando ingresos crecientes para los futuros dueños. La ausencia de los correspondientes marcos regulatorios fue una constante en esta primera etapa, lo que les permitió a las privatizadas actuar libremente en función de sus propios intereses. En la segunda etapa, cuando ya estaba en marcha el Plan de Convertibilidad y el apremio por solucionar los desequilibrios fiscales y la falta de créditos no eran tan grande, fue posible un armado más prolijo y un marco más abierto en el proceso de licitación. También se crearon ciertas normas de regulación, si bien los entes respectivos se constituyeron con posterioridad.

Para moderar la oposición de los sindicatos se alentó una operación de "cooptación" de sus dirigencias, comprometiendo a las organizaciones obreras a tener una pequeña participación accionaria en las nuevas empresas, tomando como modelo el proceso de privatizaciones que había alentado Margaret Thatcher en Gran Bretaña. Los denominados Programas de Propiedad Participada no se tradujeron en una real presencia de representantes de los trabajadores en la dirección de las firmas ni en el control y distribución de las ganancias. En cambio, sirvieron para disminuir la potencial tensión social y laboral que podría haber resistido las privatizaciones. También fueron útiles para enriquecer a parte de la llamada "burocracia sindical", que fue cómplice de políticas económicas que terminarían perjudicando a la clase obrera en su conjunto.

Se fueron privatizando casi todas las empresas públicas, incluyendo los principales ramales de ferrocarriles urbanos y de carga, los subterráneos, la provisión de agua corriente y red cloacal, las instalaciones portuarias, la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, la empresa siderúrgica Somisa, Fabricaciones Militares, el correo y telégrafos, y muchas otras empresas. La mayor privatización fue la de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que se transformó en una empresa privada con una participación mínima del Estado. Finalmente, se enajenaron los principales aeropuertos del país y el Banco Hipotecario Nacional.

En muchos casos, las privatizadas pasaron a gozar de varios privilegios a los que eran ajenos los restantes agentes económicos. No sólo se les aseguró la reserva de mercados en forma monopólica u oligopólica, sino que obtuvieron también la dolarización de las tarifas y la posibilidad de ajustarlas conforme a la evolución del índice de precios de los Estados Unidos, contraviniendo así la prohibición de indexación de la propia Ley de Convertibilidad.



Amalita Lacroze de Fortabat, dueña de Loma Negra y una de las ganadoras del proceso económico y social liderado por Carlos Saúl Menem.

2 Los ganadores: los *Grupos Económicos*

La propiedad o concesión de las empresas públicas se concentró en un número reducido de grupos locales, que se habían beneficiado por las políticas económicas de la última dictadura militar y consolidado durante el gobierno de Alfonsín mediante subsidios, facilidades tributarias y contratos con el Estado. Esos conglomerados eran Perez Companc, Bunge & Born, Macri-Socma, Rocca-Techint, Astra-Gruneisen, Soldati, Zorraquín, Massuh, Fortabat-Loma Negra, Acevedo-Acindar, Bemberg, Roggio y Richards-Indupa, entre otros. Se asociaron con compañías extranjeras y con representantes de los bancos acreedores, logrando así hacerse cargo de las principales empresas públicas. Esto derivó en la conformación de una "comunidad de negocios", beneficiaria del proceso de privatizaciones, que unió a grupos económicos locales con acreedores externos y firmas extranjeras.

Las privatizaciones facilitaron y aseguraron el ingreso de la Argentina al Plan Brady y, por consiguiente, la reinserción del país en los mercados internacionales de capital, con lo cual fluyeron nuevamente el crédito externo, que permitió por muchos años sostener la convertibilidad, y un tipo de cambio sobrevaluado.

Durante el período de Menem en el poder, en diez años ingresaron al país por las privatizaciones casi 24.000 millones de dólares en efectivo y en títulos de la deuda externa: 70 por ciento correspondió a inversiones externas y el resto a grupos locales. Sin embargo, a pesar de que uno de los principales argumentos que se esgrimieron en defensa de las privatizaciones era la necesidad de disminuir la deuda externa, a lo largo de esa década ese pasivo se incrementó más de un 100 por ciento hasta alcanzar la suma record de 140.000 millones de dólares.

La política económica de Menem favoreció a ciertos grupos económicos locales, mientras una fracción de los llamados "capitanes de la industria" quedó relegada. Los "paulistas", como se denominaban los que habían ganado las elecciones en la Unión Industrial Argentina (UIA) en esos años, se disolvieron como bloque. Este sector estaba integrado por industriales de las ramas metalúrgica, automotriz, papel, petróleo, químicos y petroquímicos. Fueron los primeros en separarse del "Grupo María" y en el período inicial del dólar barato cuestionaron el aumento de las importaciones, favorecido por la apreciación del tipo de cambio.

A medida que se sucedieron las ventas de empresas públicas se formó el llamado "club de privatizadores". Así, el enfrentamiento en el interior de la burguesía industrial dejó de ser entre "paulistas" y "liberales", y pasó a ser entre holdings que habían adquirido empresas públicas y quienes debían comprarles a éstos la luz, gas, transportes, energía y agua. De esa manera, se potenciaban los grupos locales que se beneficiaron de sus vínculos estrechos con la esfera estatal para controlar mercados oligopólicos y tener ganancias extraordinarias, como las de las empresas recientemente privatizadas. Su consolidación, entonces, pasó a depender más de la capacidad de obtener sustanciales ganancias financieras y expandirse internacionalmente que por constituir una base empresarial nacional

afincada en áreas intensivas en tecnología.

Por otra parte, las privatizaciones permitieron saldar el conflicto existente entre fracciones del capital local y el internacional: la convergencia entre ambas proveyó una base de sustentación a la administración menemista.

Tras el proceso privatizador, muchos de estos grupos fueron retirando su capital de las empresas y dejaron a sus socios extranjeros al frente de las mismas. De ese modo, se dejaba al descubierto que su función había sido, esencialmente, la de operar como lobbies locales para garantizar la obtención de licitaciones. Este proceso, sin embargo, no se registró en todos los casos. Algunos conglomerados locales realizaron inversiones en áreas en las que tenían una fuerte presencia, como los casos del grupo Indupa en Petropol e Induclor; del grupo Zorraquín, que adquirió Polisur, y del grupo Techint, que compró Somisa. Esas operaciones terminaron generando una mayor concentración en esas actividades productivas.

Hubo otros conglomerados que aprovecharon la oportunidad de integrar verticalmente sus respectivas cadenas de valor, comprando empresas proveedoras de insumos y de servicios. El grupo Fortabat, por ejemplo, adquirió el ramal de carga del Ferrocarril Roca, con el que transportaba buena parte de su producción. Perez Companc desarrolló una diversificación de sus actividades, dedicándose a actividades en las cuales hasta ese momento no tenía participación. Ese grupo económico, cuyo origen era petrolero, compró parte de la telefónica ENTel y compañías de electricidad, entre otras. Por su parte, el grupo Techint además de la siderurgia desarrolló actividades en el área de telecomunicaciones, los ferrocarriles, la actividad petrolera, electricidad (generación y distribución) y concesiones viales.



Roberto Rocca junto a sus hijos Gianfelice, Agostino y Paolo, del Grupo Techint.



La venta de

El caso testigo

A principios de la década de 1990 se publicó el libro *Robo para la Corona*, de Horacio Verbitsky, una extraordinaria investigación periodística de denuncia de la matriz de corrupción que acompañó la política de privatizaciones y de reforma del Estado del gobierno de Carlos Menem. El singular título provenía de una frase atribuida a José Luis Manzano, que habría declarado "Yo robo para la Corona", en relación con su jefe político, el presidente Menem. Sería uno de los tantos exabruptos de esos años, como el del dirigente sindical Luis Barrionuevo, quien afirmó que en la Argentina "nadie hace la plata trabajando", o su posterior recomendación de que "hay que dejar de robar por dos años". Las crecientes sospechas de corrupción, que avanzaban poco por una Justicia condicionada por el Poder Ejecutivo, rodearon el proceso de privatización. Un caso emblemático fue la venta de ENTel, la empresa telefónica estatal.

El gobierno intervino rápidamente ENTel, poniéndola a cargo de María Julia Alsogaray, hija del histórico dirigente liberal y funcionario de diversas dictaduras, que de opositor a Menem en las elecciones de mayo de 1989 pasó rápidamente a ser su asesor y colaborador. El 12 de septiembre de 1989 se sancionó el decreto 731/89, que estableció un rápido cronograma de privatización de ENTel, que debía adjudicarse en junio de 1990 y transferirse en octubre de ese año. Según esa norma, se otorgarían licencias a sociedades anónimas a las que se les transferirían los activos de la empresa, y tendrían la exclusividad por cinco años para explotar el servicio telefónico básico de la región que se les asignaría. Las tarifas se fijarían de manera de proveer utilidades "razonables" y el Estado se haría cargo de la deuda de la empresa pública de manera de transferirla sin pasivos al sector privado. También existía una cláusula que garantizaba que no se alterarían los convenios colectivos de trabajo vigentes al momento de la privatización, promesa que no se cumplió.

En cuanto a la deuda de la empresa estatal, durante la intervención de Alsogaray se incrementó en un 122 por ciento, al superar los 2000 millones de dólares. El Estado asumió, a través de la denominada "ENTel residual", tanto la deuda

ENTel

externa como la interna. Esta última se aproximaba a los 500 millones de dólares y los principales acreedores eran los principales contratistas de ENTel, ligados a los grupos Perez Companc y Techint, integrantes de los dos consorcios adjudicatarios de las dos empresas monopólicas en que se dividiría la compañía estatal.

La celeridad del proceso, pese a las críticas y oposición, tenía que ver con que la privatización de la telefonía pública era una de las condiciones exigidas por el Banco Mundial para otorgar una línea de préstamos en función de la reformas de las empresas estatales.

Luego de un debate entre distintas posturas, finalmente se decidió dividir el país en dos zonas de iguales dimensiones, incluyendo la partición del área urbana de Buenos Aires y convirtiendo a la Capital Federal en la única ciudad importante a nivel mundial que tenía dos telefónicas distintas, aunque ambas en condición monopólica, ya que los usuarios no podían elegir entre una u otra. En el decreto 59, de enero de 1990, se creaban dos empresas, Sociedad Licenciataria Sur SA y Sociedad Licenciataria Norte SA, y se extendía la licencia para los nuevos propietarios a siete años, con opción a extender el monopolio por tres años más. Tras ese período, ahora de diez años, la licencia la mantendrían los concesionarios, pero ya no con carácter de exclusividad. En los meses siguientes, a través de nuevos decretos, se fueron otorgando concesiones a los futuros dueños, que luego se harían cargo de la empresa: niveles de inversión, tarifas, colocación de títulos de la deuda en el proceso de licitación, calidad del servicio.

Aun antes de la privatización de los teléfonos, y como garantía de la futura ganancia empresaria, la interventora de ENTel dispuso una fuerte suba tarifaria, que en el caso de los usuarios domésticos superó el 400 por ciento. La licitación otorgó la zona sur al consorcio liderado por Telefónica de España, y la zona norte al grupo encabezado por la Bell Atlantic, que no pudo cumplir con los distintos requisitos, por lo tanto dicha zona se readjudicó y quedó a cargo del grupo Telecom. Entre los que se hicieron cargo de la concesión había importantes grupos económicos locales, como Perez Companc, Soldati y Techint, que evidentemente ejercieron su poder de influencia para favorecer a los grupos que finalmente se hicieron cargo del servicio telefónico.



La liquidación de ENTel, que quedó en manos de Telefónica y Telecom, resultó un extraordinario negocio para los grupos privados que la compraron.

Existió, en todo este acelerado proceso, una multiplicidad de irregularidades y arbitrariedades a favor de los futuros concesionarios. Un debate parlamentario importante giró en torno del establecimiento del valor de ENTel. En la Comisión de Comunicaciones, los diputados Franco Caviglia y Moisés Fontela preguntaron si para el cálculo del valor base que fijó el gobierno se incluían en el activo las 200.000 líneas que estaban ya listas para ser conectadas. Según los diputados opositores del "Grupo de los Ocho" no sumar esas líneas y pasarlas "gratuitamente" al patrimonio de los adjudicatarios, que iban a poder venderlas sin haber invertido un peso a razón de 1500 dólares cada una, significaba transferirles a las nuevas compañías unos 300 millones de dólares. Monto que representaba menos que la inversión en efectivo (214 millones) que debieron hacer para adquirir esos activos.

El proceso privatizador avanzó aceleradamente como caso testigo de futuras privatizaciones. Se dejaban en manos privadas, luego de un significativo aumento tarifario que afectaba a los usuarios, empresas telefónicas que se transformarían, para los consorcios extranjeros que pasaron a controlarlas en forma monopólica, en uno de los negocios más rentables de la época.



La privatización del sistema de seguridad social provocó un millonario desfinanciamiento de las cajas de jubilación estatal, afectando los haberes de los pasivos.

3 Reforma de la seguridad social
El negocio de las AFJP

Una de las principales reformas de la década del noventa fue la del sistema de seguridad social. La referencia fue el modelo chileno de 1981, impulsado por la dictadura de Augusto Pinochet. Se pasó de un sistema público de reparto a uno de capitalización privada, creando las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Según el nuevo esquema, aprobado el 15 de julio de 1994, habría en el sistema previsional un segmento público, que se basaba en el viejo régimen de reparto, y uno privado, conformado por las AFJP. El aportante podía elegir entre uno y otro, pero al ingresar al privado ya no podía volverse al de reparto.

La idea que sustentaba el sistema privado era que cada trabajador activo hacía un aporte que significaba, en el modelo de capitalización, un ahorro individual. La AFJP administraba esos ahorros, que luego le serían reintegrados al trabajador tras su jubilación, a cambio de una comisión. Se mudaba de un régimen fundamentado en la solidaridad intergeneracional de carácter colectivo y público a otro que reforzaba el individualismo y la primacía de la actividad financiera con los ahorros de los trabajadores activos. Quienes los defendieron planteaban que tenía una multiplicidad de ventajas, entre las cuales destacaban dos:

1. La primera era que implicaba un ahorro obligatorio de los aportantes.

2. La segunda, que estimulaba el crecimiento del mercado de capitales debido a que la mitad de las inversiones de las AFJP debía constituirse con títulos y acciones.

Estos fondos eran muy importantes: la recaudación anual alcanzaba unos 3500 millones de dólares, con pagos masivos recién dentro de 20 años. De esos capitales un 50 por ciento serviría para financiar al sector privado y el otro 50 por ciento sería destinado a la compra de títulos públicos, con cuya venta el Estado recibiría fondos para financiar el viejo sistema de reparto. También se argumentaba que con ello iba a producirse un alivio en el largo plazo en las cuentas públicas, al disminuir el déficit ocasionado por las cajas de jubilaciones y pensiones. Por otra parte, se

sostenía que poner fin a un prestador monopólico –el Estado– mejoraría las jubilaciones porque iba a permitir la competencia entre las distintas AFJP.

Sin embargo, muchas de esas supuestas ventajas, destacadas por los impulsores del proyecto –entre los cuales se encontraba el Banco Mundial– estuvieron lejos de concretarse. Ante todo, durante la larga transición entre ambos sistemas, el Estado se haría cargo de casi todos los jubilados, perdiendo el ingreso de los trabajadores activos con el que sostenía buena parte de sus haberes. Además, el mismo Estado garantizaba una Prestación Básica Universal, con lo cual parte de los futuros desembolsos correrían por cuenta del sector público. Tampoco la supuesta competencia entre AFJP se desplegó en la forma como se planteaba, ya que las administradoras terminaron siendo una docena. La más grande concentraba el 30 por ciento de los afiliados, constituyéndose de hecho en un sistema oligopólico.

Otra de las consecuencias negativas fue el hecho de que los aportantes tenían que hacerse cargo de las altísimas comisiones que cobraban las AFJP, que se elevaban por encima del 3 por ciento del salario. A su vez, las comisiones llegaron a oscilar entre el 30 y el 40 por ciento de los aportes. El sistema tendía a direccionar el pase de la mayoría de los trabajadores hacia el sistema privado: quienes no manifestaban su voluntad explícita de permanecer en reparto fueron reasignados automáticamente a una AFJP. En 2001, las administradoras privadas tenían 8,7 millones de afiliados y el régimen estatal sólo 2,2 millones. Pero no se verificó, como planteaban los impulsores, un aumento en el número de aportantes.

Pasados unos años, el balance del experimento se reveló como muy poco auspicioso. Una de las consecuencias sociales más negativas fue el impacto fiscal de la reforma, que implicó un creciente déficit que sólo pudo ser financiado con un mayor endeudamiento, compuesto en buena medida por títulos que compraron las AFJP. Se calcula que el déficit en el que incurrió el Estado para financiar los costos de la reforma previsional llegó a los 68.700 millones de pesos (dólares en ese momento) entre 1994 y 2001.

Se mudaba de un régimen fundamentado en la solidaridad intergeneracional de carácter colectivo y público a otro que reforzaba el individualismo.

En ese mismo período, la deuda externa aumentó en casi 71.000 millones de dólares. Al mismo tiempo, la Prestación Básica Universal llegó a ser cerca del 80 por ciento de la jubilación efectivamente percibida, con lo cual la responsabilidad del pago a los haberes siguió estando en los hechos en manos del Estado, aunque se había privatizado la recaudación.

En definitiva, esta reforma fue uno de los factores que alimentaron la especulación financiera y el endeudamiento externo con gravísimas consecuencias para las cuentas públicas, al mismo tiempo que agravó la desprotección de millones de jubilados.



La reforma jubilatoria creó las AFJP, en su mayoría controladas por los bancos.

DO CU MEN TOS

La corrupción
María Julia Alsogaray



María Julia Alsogaray, junto a su padre Alvaro, estuvo presa por casos de corrupción durante el gobierno de Carlos Menem.

María Julia Alsogaray, la encargada de privatizar los servicios telefónicos, fue la única funcionaria pública de la administración Menem que fue enjuiciada y condenada entre los muchos casos de corrupción de ese gobierno. A continuación se presentan dos testimonios periodísticos de esos procesos judiciales.

ADMINISTRACIÓN FRAUDULENTA

"María Julia Alsogaray sumó ayer su quinto procesamiento por supuestos hechos de corrupción, ocurridos mientras se desempeñaba en el gobierno de Carlos Menem. Si bien no perdió su libertad, está al borde del juicio oral por enriquecimiento ilícito y cuando reciba su sentencia podría terminar presa, porque la acumulación de procesamientos agrava la pena. El juez Jorge Urso consideró que la ex polifuncionaria menemista incurrió en administración fraudulenta por un pago irregular de nueve millones de dólares a una contratista de ENTel, autorizado por la acusada en su rol de liquidadora de la ex telefónica estatal. Y embargó sus bienes en 3 millones y medio de pesos.

Los procesamientos dictados alcanzaron también al ex síndico de la Sindicatura General de Empresas Públicas (Sigep) Julio César Orué, al ex funcionario de ENTel Enrique González Chion y a los ex responsables de la empresa que recibió el pago, Julio Otero y Alberto Pistorio. El magistrado entendió que el 'accionar conjunto (de los procesados) tendió a defraudar los intereses confiados' y calificó como 'colosal' el alcance de la responsabilidad de Alsogaray en los hechos.

Los pagos de ENTel iban dirigidos a saldar una deuda con su proveedora Pecom Nec –del grupo Perez Companc– que, en realidad, consistía en sólo el 10 por ciento de la suma. Es decir, la intervención de Alsogaray habría hecho librar al Estado un cheque por 10 millones de dólares para pagar una deuda de un millón y posteriormente emitió un segundo documento por 9 millones, destinado a saldar obligaciones por 900 mil. La maniobra, que no quedó asentada en los registros contables de ENTel, fue detectada por la Justicia cuando el contador Carlos Armando Gómez, ex gerente de la compañía telefónica, procuró ejecutar un pagaré en forma fraudulenta. El propio Gómez fue imputado en el sumario por el fiscal Carlos Cearras, pero antes de ser considerado un posible cómplice de la funcionaria, el contador llegó a afirmar que los 'pagos sin causa' de ENTel superaban los 70 millones de dólares.

La ex liquidadora de ENTel, y secretaria de Medio Ambiente menemista había sido acusada por los fiscales Cearras y Pablo Recchini como presunta jefa de una asociación ilícita que habría operado desde la telefónica estatal, pero el juez Urso no compartió esa imputación. El 14 de junio de 2001 la funcionaria declaró por primera vez. Asistida por la defensora oficial Perla Martínez, reconoció que ENTel abonó a Pecom Nec una suma de dinero 'superior a la correspondiente', pero atribuyó el hecho a un 'error'. Y subrayó que la cancelación de deudas con los proveedores ENTel fue controlada por el Ministerio de Economía. 'Es cierto que por error se pagó una suma superior a la correspondiente, pero eso no causó un perjuicio fiscal', explicó Alsogaray, quien responsabilizó a los funcionarios certificadores de la Sindicatura General de Empresas Públicas (Sigep). Luego se agregaron otros elementos de prueba tales como una 'megapericia', que llevaron al juez a convocarla a una nueva indagatoria y al procesamiento firmado ayer."

Fuente: artículo de Adriana Meyer, **Página|12**, 30 de agosto de 2002.



Carlos Menem y María Julia Alsogaray. Ella fue polifuncionaria de esa administración y entre sus tareas se destacó la venta de ENTel y Somisa.

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO

"La Justicia confirmó ayer una condena contra María Julia Alsogaray a 3 años de prisión por enriquecimiento ilícito. Además, a la ex plurifuncionaria se le decomisarán más de 700 mil dólares por el delito que cometió y, si prospera una propuesta del tribunal, podrían ser destinados al Hospital de Niños Pedro Garrahan.

El Código Penal establece incautaciones en todos los casos en que el condenado se haya beneficiado económicamente con su conducta ilegal. Del manejo de estos fondos se encargó siempre la administración del Poder Judicial. Pero la Sala IV de la Cámara de Casación, al confirmar un fallo del 31 de mayo de 2004, propuso que a los 700 mil dólares se les dé un destino concreto –como el del Garrahan– para "paliar, siquiera parcialmente", el "daño social causado" por María Julia.

En el juicio en su contra, la ex colaboradora de Carlos Menem no logró justificar incrementos patrimoniales de 500 mil dólares y 622 mil pesos. Sobre la primera cantidad argumentó que se trataba de honorarios profesionales; sobre la segunda, dijo que era el producto de los famosos sobresueldos. Sin embargo, el Tribunal Oral Federal 4 no le creyó. Y este criterio fue ratificado ayer por la Cámara de Casación.

La confirmación de la condena, además, acerca a María Julia otra vez a la cárcel. Tiene tres juicios orales en agenda, cuatro procesamientos y tres causas en las que ya fue sometida a declaración indagatoria o lo será en el mediano plazo. Si sufriera una condena más, tendría que contar los 21 meses que ya pasó detenida para –según las penas que le vayan fijando– evitar volver a prisión.

La ex secretaria de Estado salió sorpresivamente en libertad a principios de mayo. Unos días antes, había insistido con el asunto de los sobresueldos, lo que puso nerviosos tanto a dirigentes menemistas como a funcionarios del actual Gobierno.

(...)

El fallo señala que el objetivo del decomiso es "excluir la posibilidad que de un delito castigado por el Estado resulte un remanente de lucro para el delincuente.

(...)

Carecería de sentido imponer la pena y permitir que el delito siga produciendo sus efectos." En este sentido, el juez Hornos se refirió al "restablecimiento del equilibrio perdido, destinado a recuperar para la comunidad los activos financieros obtenidos en la comisión de delitos socialmente dañosos".

"No hay antecedentes de decomisos que hayan tenido destinos como el que se sugirió ayer. Especialmente porque, además de María Julia, hay un solo político argentino condenado por enriquecimiento ilícito: el peronista José Manuel Pico, ex titular del Concejo Deliberante porteño. El único dinero que el Estado nacional perdió por la corrupción de sus funcionarios y se ocupó de recuperar, hasta ahora, fue el del escándalo IBMBanco Nación: 4,5 millones de dólares que quedaron bloqueados en Suiza (...)."

Fuente: artículo de Pablo Abiad, *Clarín,* 10 de junio de 2005.



Mabel Thwaites Rey

"Las bases de dominación social"

POR LEANDRO MORGENFELD

Mabel Thwaites Rey es abogada, magister en Administración Pública y doctora en Teoría del Estado de la Universidad de Buenos Aires. Es profesora titular en Administración y Políticas Públicas y en Sociología Política en esa universidad, entre otros cargos docentes, y autora de diversas investigaciones y libros sobre políticas públicas y reforma del Estado. Desempeña también tareas de editorialista del diario *Clarín*.

¿De qué forma se justificaron las privatizaciones para lograr cierta aceptación social?

–Para imponer políticas que afectan negativamente la vida cotidiana y el futuro de amplios sectores sociales hace falta contar con poder suficiente, que puede basarse en la capacidad de construir consenso legitimador o en la derrota previa de quienes podrían oponerse. En el caso argentino, la violenta desarticulación del campo popular perpetrada a mediados de los setenta por la dictadura militar, apoyada en el terror físico, está en la base de las políticas adoptadas en los años noventa. Y el proceso hiperinflacionario de los ochenta es la otra pata de terror económico, que se inoculó en una sociedad lacerada por el horror de la represión. Sobre estos efectos se fue construyendo una base de legitimación para un proyecto neoliberal que logró, por unos años, resolver las disputas entre los sectores dominantes y generar la ilusión en los subalternos de que se avanzaría al capitalismo del Primer Mundo. Desde la segunda mitad de los noventa, las consecuencias de la desocupación, precarización laboral y pauperización minaron la confianza social en las privatizaciones.

> El largo entrenamiento en los despachos oficiales y con funcionarios clave ponía en manos de la élite empresaria argentina una llave muy importante para ganar licitaciones.

¿Cuál era el diagnóstico?

–El diagnóstico en que se basaba la propuesta de privatización era el deterioro irreversible de las empresas estatales, el déficit fiscal crónico y el fuerte endeudamiento externo, circunstancias todas que marcaban la imposibilidad de generar recursos para la inversión que hacía falta a fin de mejorar los servicios públicos.

¿Qué resistencias encontraron por parte de las organizaciones sociales?

–Durante el gobierno de Alfonsín se define la cuestión de la privatización como prioritaria en la agenda estatal y se comienza a diseñar la política pública respectiva. Instalada la idea, inmediatamente provoca una tenaz oposición en amplios sectores políticos, militares y sindicales. Las razones del rechazo eran de distinto tipo, pero podrían resumirse en las "ideológicas", que tenían que ver con la defensa de la soberanía y el patrimonio nacional, y las más específicas referidas a la falta de transparencia en el procedimiento (que excluía la licitación pública), el "irrisorio" monto de valuación, la deficiente forma de pago, la calidad financiera de las potenciales asociadas y, finalmente, graves defectos jurídicos.

¿Y durante el gobierno de Menem?

–Luego del drástico giro producido por el gobierno menemista, la mayor parte de los gremios peronistas entró en una suerte de desconcierto paralizante ante la magnitud de la crisis. Entre el asombro, la impotencia, cierta expectativa esperanzada y la obscena negociación prebendaria de las cúpulas, la mayoría de los sindicatos soportó los cambios de política sin gran resistencia, a excepción de algunos núcleos sindicales opositores, que si bien provocaron la ruptura de la CGT, no lograron hegemonizar un proceso sostenidamente contestatario. Jugaba fuertemente en contra de la posición sindical una suerte de "clima cultural" que se había venido gestando en el seno de la sociedad en los años anteriores, muy favorable al achicamiento del Estado –percibido como ineficiente– y a la estrategia privatizadora. Por su parte, y ante las características que asumían los procesos privatizadores, una parte significativa de los trabajadores de los sectores afectados intentó organizar la confron-



tación, pero dada la fuerte instalación mediática a favor de las privatizaciones, no lograron imponer su puntos de vista ni mediante medidas de lucha ni a través de la negociación, por lo que quedaron confinados a un constante papel de denuncia. La derrota de la huelga de los telefónicos de 1990, que debieron afrontar despidos masivos previos al traspaso de la empresa, fue exhibida por la interventora Alsogaray como "caso testigo" aleccionador para disciplinar al conjunto de los trabajadores estatales.

¿Cómo participaron los grupos económicos locales en asociación con los capitales extranjeros?

–El rasgo propio de las privatizaciones en Argentina fue la magnitud del proceso de extranjerización de la economía. En un primer momento resulta destacable la significativa influencia de los grandes grupos económicos locales y el alto grado de subordinación del Estado en relación a los mismos. De ahí la necesidad del capital extranjero –financiero o productivo– de asociarse a ellos para participar exitosamente en el proceso de privatización. El largo entrenamiento en los despachos oficiales y con funcionarios clave ponía en manos de la élite empresaria argentina una llave muy importante a la hora de diseñar estrategias para ganar licitaciones.

> La violenta desarticulación del campo popular perpetrada a mediados de los setenta por la dictadura apoyada en el terror físico es la base de las políticas adoptadas en los años '90.

¿Existieron marcos regulatorios?

–Entre los principios de la "teoría privatizadora" está el establecimiento de mecanismos regulatorios claros y la puesta en marcha de órganos de control público independientes, con anterioridad al traspaso de servicios monopólicos, para tener una mejor capacidad de supervisión pública. La política de regulación argentina, por el contrario, constituyó un eje virtualmente residual, pese a la persistencia de condiciones monopólicas de prestación. Las pautas de esa política fueron entendidas casi como aspectos formales que, de ningún modo, debían desalentar a los posibles inversores ni perturbar a los prestadores. La débil intervención del Congreso en la elaboración de las normas –sólo dos entes reguladores fueron creados por ley–, más la fijación de los marcos regulatorios y la puesta en funciones de los entes después de los traspasos de los servicios a manos privadas, socavaron desde sus orígenes la eficacia y legitimidad de la política de control. El notorio desbalance de fuerzas entre estas fracciones de capital concentrado y el resto de la sociedad ha sido de tal magnitud que, no ya la propiedad, sino ni siquiera la regulación lograron instalarse como un tema de agenda pública o lo hicieron de manera muy limitada y esporádica como respuesta a situaciones conflictivas puntuales.

¿Qué balance hace sobre el proceso de privatizaciones de la década de 1990?

–En tanto el capitalismo es un modo específico de organización de la producción y reproducción de la vida social, que tiene requisitos históricos y formas de desarrollo definidos, el Estado tiene un papel esencial en garantizarlos. Por eso su estructura institucional y sus modos de intervención se transforman a medida que cambian las formas de acumulación de capital. En tal sentido puede interpretarse que el proceso de reforma implementado en la Argentina se orientó a acomodar el Estado para que sirviera a las nuevas modalidades de acumulación del capital global, en un contexto de gran debilitamiento del polo del trabajo. La política aplicada por el gobierno de Carlos Menem y continuada por Fernando de la Rúa es la culminación de tendencias estructurales gestadas desde mediados de la década de los '70, en tensión con las crisis y mutaciones de la economía mundial. Significó una verdadera estrategia político-económica que reubicó las bases de dominación social de un modo claramente desfavorable a las clases populares, definió nuevas formas de legitimación-deslegitimación estatal e implicó un cambio profundo de las fronteras entre el Estado y la sociedad que se habían configurado durante medio siglo en la Argentina.



Domingo Cavallo saluda a Terence Todman, embajador de Estados Unidos.



El Ciadi

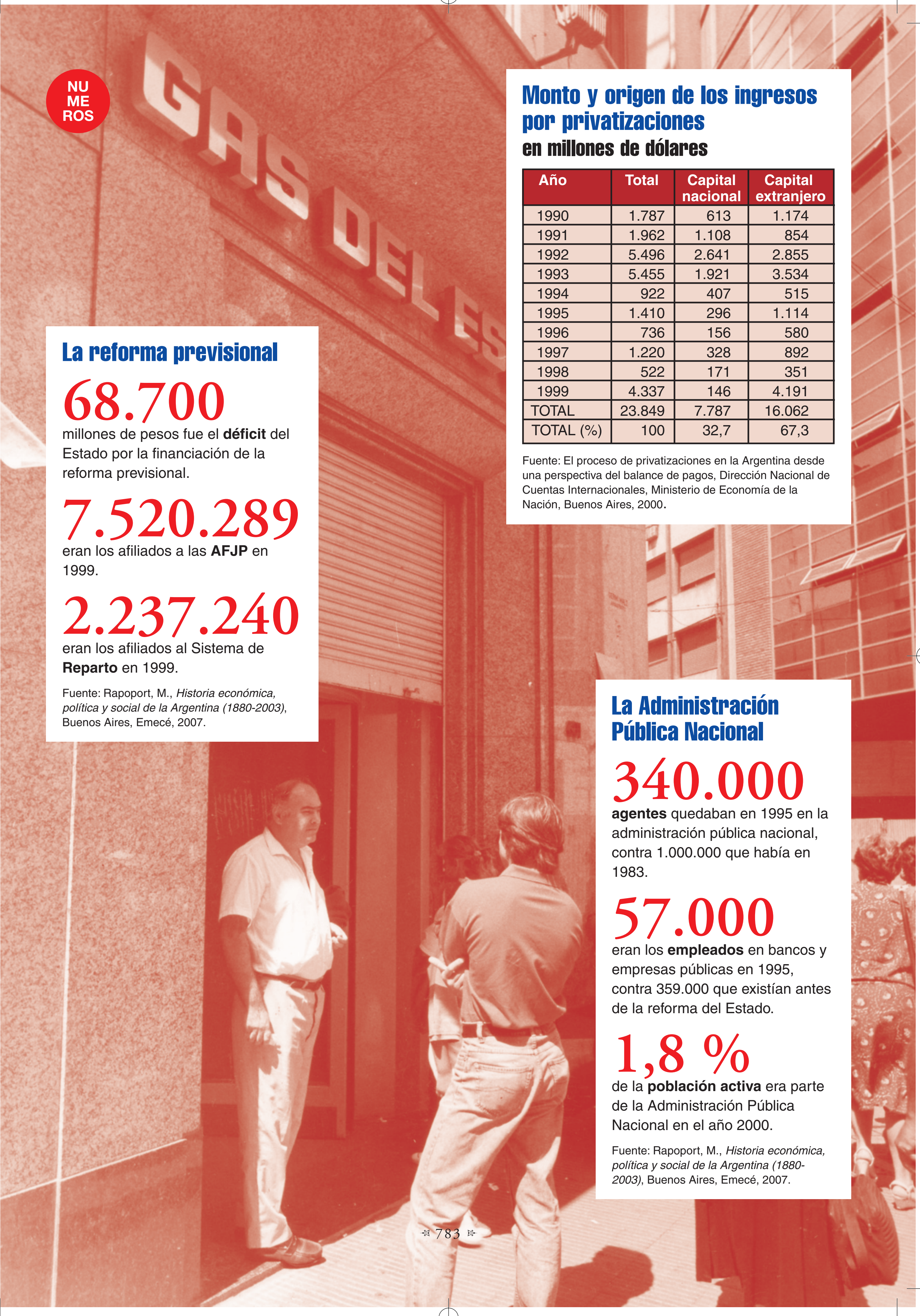
Resignar soberanía jurídica

En el contexto de la fiebre privatista del gobierno de Menem, se firmó el convenio de adhesión al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (Ciadi). Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, durante los años noventa Argentina resignó parte de su soberanía jurídica en pos de atraer inversiones, brindándoles a los capitales extranjeros la "seguridad jurídica" que reclamaban. Actualmente, y tras la devaluación de 2002, Argentina enfrenta en el Ciadi un número importante de demandas por miles de millones de dólares. La resolución de los mismos implicará, en uno u otro sentido, serias consecuencias para el futuro inmediato de nuestro país. Sentará precedentes, además, en cuanto al tipo de políticas económicas que pueden establecer los países periféricos en un capitalismo cada vez más mundializado.

Este tribunal es un organismo público internacional integrado al Banco Mundial y creado mediante el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros, tratado multilateral celebrado en 1965. Según el artículo primero del Convenio, el Ciadi tiene por objeto proporcionar mecanismos de conciliación y arbitraje para el arreglo de diferencias relativas a inversiones que surjan entre inversores extranjeros y estados contratantes. Entre los compromisos del Ciadi se encuentran: garantizar a los inversores un trato no discriminatorio, justo y equitativo; plena protección y seguridad; compensación por expropiación motivada en la utilidad pública; respeto de la cláusula de la nación más favorecida y llevar adelante todos los mecanismos para resolver las controversias entre un inversor extranjero y el Estado en el cual dicha inversión fue realizada. En definitiva, el Ciadi pretende dar garantías a los inversores extranjeros frente a las "arbitrariedades" de los gobiernos de los países que reciben estas inversiones. Por lo tanto, las empresas transnacionales pueden acudir a este tribunal internacional en caso de expropiación o nacionalización de sus bienes, si se vieran "discriminadas" en el trato en relación con las compañías locales y si se les negara el derecho a acceder a los tribunales locales en caso de controversia.

Para la Argentina, la década del noventa significó un punto de inflexión en la relación entre el Estado y los inversores extranjeros. Durante la presidencia de Menem se dieron garantías a las inversiones externas como nunca antes se había hecho. En este período, se suscribieron acuerdos con cerca de cinco decenas de Estados, entre los cuales figuraron aquellos cuyos capitales tuvieron una incidencia muy destacada en el proceso de privatizaciones. La adhesión de la Argentina al Ciadi se produjo en el marco de profundas transformaciones de la economía, que significaron un retroceso del Estado. Al retirarse este último de prestaciones básicas, la regulación constituyó un eje residual de la política estatal tras las privatizaciones.

En síntesis, el Ciadi fue y sigue siendo funcional a un esquema que beneficia a los sectores privados más concentrados de los países hegemónicos, cuyos capitales son exportados hacia regiones periféricas necesitando la mayor "seguridad jurídica". Era, de acuerdo con la lógica menemista, parte del precio que había que pagar para atraer las inversiones externas.



Monto y origen de los ingresos por privatizaciones
en millones de dólares

Año	Total	Capital nacional	Capital extranjero
1990	1.787	613	1.174
1991	1.962	1.108	854
1992	5.496	2.641	2.855
1993	5.455	1.921	3.534
1994	922	407	515
1995	1.410	296	1.114
1996	736	156	580
1997	1.220	328	892
1998	522	171	351
1999	4.337	146	4.191
TOTAL	23.849	7.787	16.062
TOTAL (%)	100	32,7	67,3

Fuente: El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires, 2000.

La reforma previsional

68.700

millones de pesos fue el **déficit** del Estado por la financiación de la reforma previsional.

7.520.289

eran los afiliados a las **AFJP** en 1999.

2.237.240

eran los afiliados al Sistema de **Reparto** en 1999.

Fuente: Rapoport, M., *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.

La Administración Pública Nacional

340.000

agentes quedaban en 1995 en la administración pública nacional, contra 1.000.000 que había en 1983.

57.000

eran los **empleados** en bancos y empresas públicas en 1995, contra 359.000 que existían antes de la reforma del Estado.

1,8 %

de la **población activa** era parte de la Administración Pública Nacional en el año 2000.

Fuente: Rapoport, M., *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.

Bibliografía

AZPIAZU, DANIEL, *Las privatizadas I, Capital Intelectual*, Buenos Aires, 2005.
AZPIAZU, DANIEL, *Las privatizadas II*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2005.
BARCIA, HUGO e IVANCICH, NORBERTO, *La carpa de Alí Babá. El grupo de los ocho contra la corrupción*, Buenos Aires, Legasa, 1991.
BASUALDO, EDUARDO, AZPIAZU, DANIEL y otros, *El proceso de privatización en Argentina*, Buenos aires, **Página|12**, Universidad Nacional de Quilmes e IDEP, 2002.
BRENTA, NOEMÍ y RAPOPORT, MARIO, "El FMI y la Argentina en los años noventa: de la hiperinflación a la hiperdesocupación", en *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*, Buenos Aires, Norma, Col. Tiempos de Cambio, 2003.
COHEN, BENJAMÍN J., "La política norteamericana hacia las organizaciones internacionales de crédito", en *Estados Unidos y la transición argentina*,Buenos Aires, Legasa, 1987.
FERRER, ALDO, "La Argentina y el Fondo Monetario Internacional" en *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*, Buenos Aires, Norma, Col. Tiempos de Cambio, 2003.
GALASSO, NORBERTO, *De la Banca Baring al FMI. Historia de la deuda externa argentina*, Buenos Aires, Colihue, 2002.
GERCHUNOFF, PABLO y LLACH, LUCAS, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Emecé, 2007.
HOPENHAYN, BENJAMÍN y VANOLI, ALEJANDRO, *La globalización financiera. Génesis, auge, crisis y reformas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.
LÓPEZ, ANDREA y THWAITES REY, MABEL, *Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2003.
MINSBURG, NAÚM, *La economía postmenemista, ¿atrapada sin salida?*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.
RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.
STIGLITZ, JOSEPH, *El malestar de la globalización,* Buenos Aires, Taurus, 2002.
THWAITES REY, MABEL, *Alas rotas. La política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas*, Buenos Aires, Temas, 2001.
THWAITES REY, MABEL, *La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina,* Buenos Aires, Eudeba, 2002.
VERBITSKY, HORACIO, *Robo para la Corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta, 1992.

Ilustraciones

(Tapa) Teléfonos públicos de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel). Fuente: Archivo **Página|12**.
(Págs. 770, 771, 772, 775, 776, 777, 778, 779, 782 y 783) Archivo **Página|12**.
(Pág. 773) Foto Víctor Bugge.
(Pág. 774) *Boletín Informativo Techint*. Edición Especial, Buenos Aires, noviembre 2003.
(Pág. 781) Gentileza Mabel Thwaites Rey.